SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA QUINTO PERIODO
	CARPETA Nº 1384 DE 1993
COMISION DE H A C I E N D A	DISTRIBUIDO Nº 2813 DE 1994
MAYO DE 1994	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Artículo 152 de la Ley N° 16.320

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 19 DE MAYO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Julio C. Grenno
Asiste	: Señora Senadora María Celia Priore de Soto
Invitados especiales	: Señores: Ministro de Economía y Finanzas, doctor Ignacio de Posadas Montero; Director Nacional de Aduanas, doctor José Luis Arrechavaleta; Presidente del Banco de la República Oriental del Uruguay, Ingeniero Carlos A. Cat; y Subgerente de Exportaciones, Jorge Barbieri
Secretaria	: Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante	: Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 12 minutos)

Dése cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente:)

C.U.D.A.B

CAMARA URUGUAYA DE DISTRIBUIDORES
DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

Montevideo, 16 de mayo de 1994

Sr. Senador
Dr. Juan Carlos Blanco
Presente

De nuestra consideración:

La Cámara Uruguaya de Distribuidores de Alimentos y Bebidas está integrada por las siguientes asociaciones: ADAGO (Asociación de Distribuidores de Alimentos y Golosinas), ADIPLAIN (Asociación de Distribuidores de Productos Lácteos del Interior), ADISPLAC (Asociación de Distribuidores de Productos Lácteos de Montevideo), CADISCHAC (Cámara de Distribuidores de Chacinados del Uruguay), CEDILEMA (Centro de Distribuidores de Leche al por Mayor) y FETRABE (Federación del Transporte de Bebidas).

Por la presente, solicitamos a usted una audiencia a los efectos de analizar aspectos vinculados al Impuesto a los vehículos gasoleros, cuyo proyecto de Ley se encuentra a estudio de la Comisión de Hacienda del Senado.

Sin otro particular, y a la espera de su rápida respuesta, saludamos atentamente,

Tomás Armendáriz
Presidente

José Luis Pazos
Secretario

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión de Hacienda del Senado, me complace dar la bienvenida al señor Ministro de Economía y Finanzas y al señor Director Nacional de Aduanas, quienes gentilmente han accedido a nuestra invitación a efectos de que nos trasmitan sus puntos de vista acerca del proyecto de ley contenido en la Carpeta Nº 1384/93. A tal fin, ofrezco la palabra.

SEÑOR MINISTRO.- Quizás podamos empezar haciendo un breve resumen acerca de los diversos intentos o iniciativas legislativas que se han dado sobre este tema.

Sin duda, los señores senadores recordarán que durante 1992 el Poder Ejecutivo comenzó a trabajar --y ello se hizo público-- en diferentes medidas de simplificación, unificación y desregulación del comercio exterior. Hacia fines de ese año, en oportunidad de discutirse en el Senado la Rendición de Cuentas y a instancias del Sindicato de Funcionarios de la Aduana, se incluyó un artículo que, de alguna manera, desplazaba al Banco de la República y acotaba las competencias en la materia exclusivamente dentro de la órbita de la Dirección Nacional de Aduanas.

Recuerdo que en esta Comisión, en una oportunidad anterior, analizando precisamente este tema, el señor senador Zumarán reconocía que efectivamente en uno de esos casos se había terminado legislando al influjo de una presión sectorial sin un conocimiento profundo del tema. También recuerdo que en dicha ocasión el señor senador Cassina argumentó que la existencia de presiones era conocida en el ámbito legislativo y que no necesariamente debía ser un elemento negativo. No está en mi ánimo reiniciar esa discusión, pero sí señalar cuál fue el

origen de ese artículo, de ese primer intento legislativo en esta fase, sobre la materia.

En definitiva, esa norma que, reitero, fue aprobada dentro de la Rendición de Cuentas, no tuvo aplicación; el Poder Ejecutivo no la puso en práctica y el Banco de la República continúa actuando dentro del área de sus competencias y siguió el proceso de desregulación que dicho Poder llevaba adelante. Así, a mediados de 1993, entró en vigencia una serie de normas por vía reglamentaria, lo que provocó la aparición de otro sector de interés --si no lo queremos llamar grupo de presión--, en ese caso, los corredores de cambio o agentes de comercio exterior; por parte, incluso, de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay y al influjo de eso, aparece una segunda instancia legislativa en base a un proyecto que votó el Senado procurando congelar la situación por un determinado tiempo y que luego pasó a la Cámara de Representantes. Ese proyecto tuvo un período de cierta latencia en dicha Cámara luego de una discusión y ahora vuelve a cobrar impulso un nuevo proyecto, esta vez al influjo del sindicato de bancarios. En ambas oportunidades --esta es mi opinión y no pretendo que sea compartida-- el accionar se ha visto impulsado por la agitación de algunos fantasmas. En el primer caso, el fantasma era la privatización de la Aduana, tema sobre el que tantas veces hemos dicho que ni siquiera es jurídicamente viable. Sin embargo, a instancias de esa circunstancia se incluyó esta norma en la Rendición de Cuentas.

Por otra parte existe un fantasma más reciente, que es el de la mudanza de todos los funcionarios del Banco de la República afectados a las operaciones de comercio exterior, a depedencias de la Aduana. Esto no es un secreto para nadie pues así lo han manifestado

públicamente dirigentes sindicales bancarios opuestos a esa medida. En definitiva, esto es lo que impulsa el proyecto más reciente que ahora está a consideración de la Comisión y sobre el que pasaré a dar la posición del Poder Ejecutivo.

En primer lugar --y creo que esta sería una crítica de por sí suficiente-- el Poder Ejecutivo considera que este proyecto a estudio de la Comisión del Senado carece de una razón de base, de un motivo suficiente. No preciso señalar a los señores senadores la importancia que tiene el Parlamento; es una Institución fundamental de la organización del Estado. Tampoco necesito subrayarles la trascendencia que tiene el instrumento de una ley. Ambos deben moverse cuando existen motivos valederos. Dicho en otros términos, el Parlamento es demasiado importante para actuar y la ley tiene una forma de actuación también trascendente como para que se utilice sin motivos suficientes. A nuestro entender, esa razón de fondo no existe en este caso y trataré de demostrar por qué.

Reitero que todo proyecto de ley debe tener un motivo; no se legisla porque sí, tiene que existir una razón poderosa, ya que la ley es algo importante. ¿Cuáles serían en este caso esas razones de fondo que justificarían que el Parlamento se ocupara del tema y que lo hiciera eventualmente bajo forma de ley? Si uno analiza el texto del proyecto para tratar de ver cuál es su objeto, se ve que por un lado, proclama la libertad de importaciones --esto figura al comienzo-- y, por otro, también proclama la simplificación, la unificación de trámites y la eficiencia. Esto es a nivel de enunciado, pero en cuanto a norma determinante, el proyecto impide la libertad de importación por la vía de exigir autorizaciones previas --autorización previa y

libertad de importación son obviamente incompatibles-- y determina la duplicación de agentes, trámites y procedimientos en contra de la enunciación a que me referí anteriormente.

Si uno deja de lado por un momento el texto y procura, en la exposición de motivos o aún en el debate de la Cámara de Representantes, desentrañar cual es la razón para legislar de esta manera, se encontrará con que tampoco aparecen motivos suficientes. En la exposición de motivos apenas se dice que el Banco de la República va a desempeñar un papel positivo en materia de Comercio Exterior, lo cual amén de no estar probado, no es razón suficiente para consagrar la doble aduana, tal como se pretende hacer en el proyecto.

Es bastante sintomático que el proyecto virtualmente deja de lado a la Aduana; las únicas menciones sobre esa Institución se hacen para recortar sus competencias.- En definitiva, no está explicitado allí la razón por la cual debe imponerse a la población un mecanismo de doble aduana, y hacerlo por ley. Reitero que tiene que haber un motivo para legislar en esta materia. Todos sabemos --no es necesario ser expertos en este tema, pues el sentido común así lo indica-- que lo lógico, lo sensato y lo que se aplica en el mundo entero es una sola aduana en la Aduana. Si se lo que se quiere es apartarse de eso, debe haber algún motivo valedero y muy poderoso. Sin embargo, reitero que nada de eso aparece en el texto del proyecto, en la exposición de motivos ni en la discusión parlamentaria que a este propósito se llevó a cabo.

En mi opinión, las motivaciones son otras. Concretamente, son del tipo que mencionaba al comienzo, al hacer un resumen de los elementos que movieron el accionar legislativo en las diferentes instancias. Reitero que los motivos no son los que se aducen, sino el mantener una cuota importante de poder, concretamente en manos de la dirigencia sindical bancaria, en la medida en que estas operaciones estén

legalmente sometidas a la autorización del Banco. Esto quiere decir que no hay una consideración hacia el usuario quien, en definitiva, debe ser el motor en esta materia. Una de las motivaciones aparece a texto expreso; me refiero a una supuesta preservación de las fuentes de trabajo. Esto constituye, de por sí, una aberración jurídica; como todos sabemos, en la Constitución de la República está consagrado que el funcionario es para la función y no al revés, por lo que generar actividades con la sola finalidad de crear fuentes de trabajo no puede ser móvil de un proyecto de ley.

Por otro lado, desde el punto de vista práctico, esa cuestión no está en juego en este caso, vista la movilidad jurídica o fáctica de los funcionarios.

En conclusión, a nuestro juicio el proyecto carece de fundamento válido y, en definitiva, tendría efectos negativos sobre los usuarios ya que encarecería de alguna manera la vida de los habitantes del país.

Como todos sabemos, el proyecto es contradictorio en su sustancia, desde el momento en que el enunciado de la libertad de importación está inmediatamente contradicho por la autorización previa, es decir que contiene una incompatibilidad intrínseca. A su vez, esta iniciativa constituye, a mi juicio, un retroceso importante. Concretamente, se ha dicho que se estaría retrocediendo a la Ley Nº 10.000; personalmente, creo que va más atrás porque esa ley coartaba la libertad de importación --tal como se pretende hacer a través de este proyecto-- pero lo hacía atendiendo a un motivo concreto, el control de cambio, y limitada a él. No vamos a discutir si dicho control era o no una buena medida; lo que deseo subrayar ahora es que la mencionada ley tenía una razón de ser y, además, el coartar la libertad --en ese caso, la

libertad de importación-- estaba, por lo menos, acotado a un motivo concreto que era, repito, el control de cambios. No sucede eso en el caso de este proyecto, en el que se permite coartar la libertad de importación sin que el ejercicio de esa facultad esté debidamente acotado. La autorización previa obligatoria que se concede al Banco de la República, puede ser ejercida por éste o por sus funcionarios sin acotamiento a ningún motivo concreto que, por otra parte, no se exige. Desaparecido el control de cambios en el Uruguay, no hay razón suficiente para volver a un mecanismo que coarte la libertad de importación.

Esta iniciativa constituye un retroceso también en otro aspecto, ya que, de ser aprobada, congelaría bajo forma legal, la doble aduana, mecanismo sobre el cual todo el mundo coincide en que es un mal sistema, porque es engorroso y costoso. En realidad, podría decirse que carece de sentido y, repito que no es utilizado por la enorme mayoría de los países del mundo. Hoy en día subsiste por algunos motivos prácticos que el Poder Ejecutivo está corrigiendo paulatinamente. Sin embargo, si este proyecto es aprobado, ese sistema, que no es deseable ni ideal, quedaría congelado por ley y se frustraría toda posibilidad de continuar avanzando en el sentido de desregular, simplificar y racionalizar todo lo que hace al comercio exterior del país, cuya importancia no preciso subrayar a los señores senadores.

A nuestro juicio, este proyecto de ley contiene una falacia en el sentido propio del término. Aclaro que con esto no pretendo ser peyorativo. Por un lado, se hacen enunciados de libertad, simplificación y eficiencia, pero el contenido dispositivo --y no solamente enunciativo del proyecto de ley-- es, precisamente, lo opuesto, o sea, coartar la libertad y duplicar los trámites. Esa misma falacia se advierte con relación a la Dirección Nacional de Aduanas. El artículo 2º comienza hablando del ejercicio de las atribuciones que las leyes vigentes le confieren a dicha Institución. Entonces, se podría suponer que aquí se reconoce y subraya las compentecias que tiene la mencionada Dirección en esa materia y que, por otro lado, son lógicas. Sin embargo, posteriormente se señala que el enunciado, que parecería fortalecer sus competencias, después se traduce en una ausencia. Concretamente, lo que se dispone es que la Dirección Nacional de Aduanas no va a poder autorizar el despacho de mercaderías. De manera que el ejercicio de las atribuciones que se mencionan al comienzo de este artículo, en definitiva, se reduce a la falta de atribuciones. Reitero que este es un ejemplo de esa falacia de fondo que contiene este proyecto de ley.

Lo concreto no es acorde a los enunciados, sino directamente contradictorio. Pensamos que este proyecto de ley consagra una situación absurda que carece de justificación. No forma parte de la esencia de una institución bancaria cumplir funciones aduaneras. Esto carece de sentido. Este proyecto de ley no sólo congela una situación imperfecta que existe hoy en día --y que se está tratando de solucionar--, sino que añade a esa institución --que no es de

naturaleza aduanera-- más competencias de las que tiene actualmente. En consecuencia, tal como dije anteriormente, a la vez de proclamar principios de unificación, celeridad y eficiencia, en su artículo 3º consagra un mecanismo directamente contrario.

Aunque no se trate de uno de los elementos negativos de mayor importancia, también deseo señalar que en este artículo 3º, amén de esas contradicciones también surgen elementos cuya justificación no es, al menos a nuestro juicio, aparente. Por ejemplo, se establece que los trámites en materia de comercio exterior deben hacerse en consulta con todas las partes interesadas. Esto no parece ser un procedimiento racional desde el punto de vista de la administración y mucho menos lo es estructurar mecanismos y trámites --que, en definitiva, están dirigidos al bienestar de la población y de los usuarios directos-- bajo el criterio de mantener fuentes de trabajo supuestamente afectadas.

Por otra parte, el proyecto de ley también presenta algunos serios problemas jurídicos intrínsecos, en virtud de esa estructura contradictoria. En este sentido, me voy a permitir leer brevemente los comentarios que hicimos en oportunidad de discutir el tema a nivel de la Comisión de la Cámara de Representantes. Estas expresiones se refieren, básicamente, a los artículos 2º y 3º. Concretamente, quien habla manifestó: "Como los señores diputados saben el Banco de la República como cualquier ente autónomo tiene facultades reglamentarias para ordenar su actuación. Entonces la disposición del proyecto de ley que teóricamente le otorgaría facultades reglamentarias al Poder Ejecutivo sobre el Banco de la República" --esto se refiere específicamente al artículo 3º-- "o bien debe interpretarse como una

modificación o limitación a la autonomía de este Organismo, en cuyo caso además de ser una modificación de su Carta Orgánica, requeriría texto expreso para que quedara claro o de lo contrario, va a hacer una enunciación teórica desde el momento en que el Poder Ejecutivo no podrá jurídicamente imponer disposiciones reglamentarias al ente autónomo. Es decir o expresamente se establece esa limitación a la autonomía del Banco de la República o, de lo contrario, el deseo, sin duda de buena fe manifestado en el proyecto de ley, de buscar la unificación evitando conflictos y demás por la vía de una potestad reglamentaria no va a tener efectos prácticos y, por el contrario, se va a tornar en una fuente de dificultades y conflictos jurídicos y prácticos."

Lo que acabo de señalar se refiere al acápite del artículo 3º que establece que el Poder Ejecutivo reglamentará los procedimientos que deberán cumplirse para la autorización de las importaciones, etcétera. Sin duda, habrá una discrepancia desde el momento en que aparezca una reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo que imponga conductas al Banco de la República. Dicha discrepancia será entre la autonomía del Banco y lo que, con falta de claridad a nuestro juicio, indica este artículo 3º. Esta situación se va a ver agravada porque una de las derogaciones que contiene el proyecto de ley se refiere, precisamente, a un decreto ley que establece competencias en esta materia para el Poder Ejecutivo. La interpretación inevitable que se dará a esa disposición es que el proyecto busca coartar las facultades reglamentarias de dicho Poder en esta materia. Por lo tanto, debilitará la interpretación de este artículo 3º en el sentido de las competencias que aquél pueda tener al respecto. Si el legislador en un mismo proyecto de ley expresamente le quita facultades, debe interpretarse

por lógica que aquellas que se enuncian en el artículo 3º no serán suficientes como para obligar al Banco de la República --que es un ente autónomo-- a que actúe de determinada manera.

Por lo tanto, el principio --de nuevo enunciado-- de la coordinación bajo la égida del Poder Ejecutivo, en la práctica, está diluido y contradicho por disposiciones expresas del articulado.

Este proyecto de ley también contiene otras disposiciones que, a nuestro juicio, son inconstitucionales y, en algunos casos, además son jurídicamente impracticables. En primer lugar, debo mencionar el artículo 4º que estructura un mecanismo de alzada a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas siempre que se produzcan discrepancias entre éste --a través de la Dirección Nacional de Aduanas-- y el Banco de la República o de los usuarios con ambos organismos. Este procedimiento es inconstitucional puesto que la Carta Magna, como saben los señores senadores, establece cuáles son los mecanismos de alzada que, además, son distintos en el caso de la Administración Central y de los entes autónomos. Esto no puede ser modificado por ley. Además de inconstitucional, salta a la vista que, desde el punto de vista práctico, sería un absurdo que el Ministerio de Economía y Finanzas termine zanjando discrepancias con el Banco de la República. Esto también fue señalado en la Comisión de la Cámara de Representantes cuando se discutió el proyecto de ley.

A continuación, me voy a permitir leer pasajes muy breves de lo que dijimos en aquella oportunidad. Creo que desde el punto de vista jurídico es peor aún la situación o el mecanismo que se pretende contemplar en el artículo 4º del proyecto para tratar de evitar las duplicaciones, las trabas y los conflictos por la consagración legal de

la doble aduana, de la intervención de los dos organismos e inclusive, reitero, con más facultades para el Banco República. Considero que el mecanismo que se pretende instrumentar en el artículo 4º, ubicando al Ministerio de Economía y Finanzas como órgano de alzada, es claramente violatorio de las disposiciones constitucionales en materia de recursos administrativos. Los artículos 194 y 317 de la Constitución que establecen el procedimiento en materia de recursos en el caso de los entes autónomos, impiden este mecanismo de alzada al Poder Ejecutivo o al Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, aun si se pudiera --que obviamente no es posible-- hacer abstracción de la inconstitucionalidad de la disposición, analizada desde el punto de vista práctico, creo que ello es claramente desaconsejable, porque va a terminar convirtiendo al Ministerio de Economía y Finanzas --y probablemente al Ministro de turno-- en un permanente juez de las discrepancias de los funcionarios de los distintos organismos o de los usuarios frente a las posiciones de quienes regulen el comercio exterior en uno u otro mecanismo.

Por lo tanto, el Ministerio de Economía y Finanzas, prácticamente, no podrá ocuparse de otro tema que el de zanjar discrepancias de esta naturaleza. Es notoria la tendencia de los funcionarios a descargar sobre los superiores todos los temas que tengan cierta complejidad o signifiquen algún compromiso.

Asimismo, hay un aspecto que puede parecer menor pero que en la práctica tiene su trascendencia. Todo esto impedirá a la Dirección Nacional de Aduanas atender casos de urgencia, que son frecuentes, ya sea por razones de plazos o por la naturaleza de las mercaderías, algunas de las cuales son perecederas. Reitero que no es infrecuente que esta Dirección, deba atender situaciones de emergencia que lo justifican o lo reclaman y con todo este mecanismo, autorización previa del Banco de la República y demás, no lo podría hacer, ocasionando un perjuicio directo a los usuarios.

En segundo lugar, señor Presidente, analizando aspectos de constitucionalidad, debo decir que, a nuestro juicio, el proyecto de ley puede ser considerado como violatorio del principio de separación

de Poderes, desde el momento en que estaría irrumpiendo, por vía reglamentaria, bajo la forma de ley, en una estructura ya armada y en funcionamiento, en el ejercicio de las competencias que tiene el Poder Ejecutivo en esa materia. Esto significa que se estaría modificando por ley una estructura vigente que, reiteró, es perfectamente jurídica.

Por otra parte, consideramos que el proyecto también sería violatorio del artículo 50 de la Constitución de la República que otorga al Estado --es sabido que cuando el constituyente utiliza ese término se refiere a la persona pública mayor-- la conducción del comercio exterior. En este caso, pasaría en la práctica --tal como dijera antes-- a depender de la voluntad del Banco de la República por la vía de la autorización previa.

Es importante señalar que al desplazar al Poder Ejecutivo de la competencia en esta materia, además de ser violatorio de la Constitución, se está operando un desplazamiento del Poder Legislativo, ya que los controles que éste ejerce sobre el Poder Ejecutivo son muchísimo más directos que los que puede aplicar sobre un Ente Autónomo.

De manera que por la vía de este proyecto de ley, no sólo se está desplazando en forma inconstitucional de sus competencias al Poder Ejecutivo, sino que se está alejando al Poder Legislativo de las facultades de controlar a aquél con respecto a este tema.

Asimismo, esta iniciativa a nuestro entender viola el principio de seguridad o de estabilidad jurídica. Es sabido que el comercio de los hombres requiere como condición esencial que exista un mínimo de seguridad de estabilidad o de previsibilidad, lo que no se daría si nos

vieramos permanentemente enfrentados a iniciativas legislativas que, reitero, carecen de una razón suficiente y modifican el mecanismo vigente. Los agentes económicos tienen que saber a qué atenerse y no pueden estar constantemente en vilo por disposiciones que un día desplazan al Banco de la República y concentran las competencias en la Dirección Nacional de Aduanas --tal como sucedió con la aprobación de la Rendición de Cuentas--, después aparece un proyecto que congela la situación vigente y luego otros tres, planteando soluciones distintas. Evidentemente, todo esto conspira contra ese mínimo de previsibilidad que tiene que existir en cualquier actividad y más aún en la comercial.

Por otro lado, este proyecto de ley va en sentido directamente contrario al compromiso asumido por el país en el marco del MERCOSUR. Nuevamente me voy a permitir citar una breve intervención que hiciéramos en la Comisión homóloga de la Cámara de Representantes sobre este aspecto. Voy a hacer mención a un comunicado de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR firmado por los cuatro países y que se identifica como SGD 2 Nº41/93. Dice que en relación a la simplificación de procedimientos en las operaciones de exportación e importación el SGD 2 de Asuntos Aduaneros recomienda al grupo Mercado Común que solicite a los estados parte que intensifiquen las acciones tendientes a la simplificación de los actuales procedimientos y trámites aplicables a las operaciones de comercio exterior, evitando especialmente la superposición de funciones de los organismos intervinientes en las mismas, así como aquellas intervenciones previas que dificulten o demoren el desarrollo de dichas operaciones. Asimismo, se solicita aprobar la solución que se adjunta para su elevación al

grupo Mercado Común.

Este proyecto, precisamente, estaría instrumentando lo que ese acuerdo de los cuatro países procura evitar.

Esta iniciativa, señor Presidente, constituye también, a nuestro entender, un retroceso en materia de exportaciones. Como los señores senadores saben en la actualidad existe una disposición jurídica acerca de si las exportaciones están o no regidas por la Ley Nº 10.000. Por lo tanto, si hay o no obligatoriedad de intervención previa de las autoridades --sobre todo, del Banco de la República-- en lo que tiene que ver con las exportaciones, está dentro del plan de desregulación del comercio exterior del Poder Ejecutivo la posibilidad de avanzar en esta materia a los efectos de desregularla, simplificarla y abaratarla. Sin embargo, de ser aprobado este proyecto de ley se consagraría a texto expreso la regulación de las exportaciones, lo cual es menos justificable que en el caso de las importaciones.

Por último, en esta rápida reseña, deseo hacer mención a un tema que ya habíamos mencionado en otra oportunidad. Todo lo relativo a operaciones, trámites, etcétera, de comercio exterior, constituye una materia esencialmente dinámica y práctica que está, además, en una etapa de transformación. En consecuencia, por supuesto que esto es opinable, a nuestro juicio no son temas aptos para una regulación de tipo legislativo que, por sus característica, siempre debe ser más general y permanente. Estas dos características --sobre todo la de permanencia-- no se adaptan a las necesidades prácticas de estos temas que, reitero, son muy dinámicos y están en proceso de cambio y desregulación. La irrupción de un instrumento legal, conspiraría

directamente contra esa necesaria adaptabilidad.

Vinculado con esto, debo señalar que en estos momentos se está desistiendo de ciertas argumentaciones esgrimidas en el sentido de que las reformas que se han ido introduciendo no funcionaban bien y provocaban una serie de trastornos. Por el contrario, la experiencia fue demostrando que pasada cierta resistencia al cambio y la afectación de algunos intereses creados, los procedimientos, si bien distan de ser perfectos --aunque todavía debemos introducir otras reformas--, funcionan bien y mejor que antes, lo que ha significado para la población un abaratamiento sustancial.

Debemos tener presente que la verdadera montaña de trámites, de formularios, la intervención obligatoria de agentes y demás, significaban costos mayores para las importaciones --incluso la de materias primas y bienes intermedios y de capital--, que los niveles arancelarios que tiene el país actualmente para su comercio dentro del MERCOSUR. Por lo tanto, el esfuerzo arancelario se veía derrotado por los costos para-arancelarios de ese mecanismo tan engorroso de duplicación de trámites, formularios, procedimientos, etcétera.

SEÑOR ARRECHAVALETA.- Advierto que voy a hacer una referencia acerca de cómo la Administración ha encarado el procedimiento y el Documento Unico de Importación, que no deja de ser la consagración instrumental de aquél. En ese sentido, debo decir que la Administración lo ha tomado como un procedimiento, no como un fin en sí mismo, y como un medio para cumplir mejor sus cometidos. Al respecto --creo que es uno de los méritos de este nuevo procedimiento--, se llegó a crear un Comité conjunto, integrado por funcionarios de la Aduana y del Banco de la República Oriental del Uruguay, que permanentemente vigilan y controlan el funcionamiento de dicho procedimiento. Naturalmente, tiene muchos aspectos que se han mejorado y muchos otros que aún hay que perfeccionar.

Uno de los problemas que hemos apreciado y tratado de mejorar, es la duplicación de tareas. En principio, parecería que el criterio acertado es que lo que haga una institución no lo vuelva a hacer otra, en una etapa posterior. Eventualmente, existen dos soluciones: por un lado, suprimir la intervención de una de las dos --la primera era inviable-- y, por otro, que cuando no se pudiera evitar la duplicación

de tareas, se hicieran contemporáneamente y en forma conjunta. De esa forma, se obtenía un tratamiento más justo y adecuado para el administrado, con lo que se evitaba eventuales emboscadas como, por ejemplo, que una de las instituciones aceptara su declaración y la otra, a posteriori, dijera que estaba mal. Esa actuación conjunta, además, llevaría a un probable intercambio de ideas y a la adopción de criterios uniformes que, por otra parte, no tienen una mayor entidad y se ubican en el orden del 6% o 7%, aunque a los que están comprendidos en esos porcentajes, el asunto les resulta bastante complejo.

En tal sentido, en el Comité conjunto antes mencionado del cual participé, se planteó la idea expresada hace unos momentos por el señor Ministro de Economía y Finanzas, lo que levantó cierta resistencia en virtud de una interpretación errónea acerca del objetivo perseguido que, en realidad, no trata de perjudicar la carrera administrativa de ningún funcionario público, ya fuera bancario o aduanero. La idea que se manejó era que, frente a frente intercambiaran ideas con respecto a la codificación que es, precisamente, uno de los problemas que se plantea en las primeras instancias del Documento Unico de Importación. A efectos de que todo se hiciera de la manera más cómoda posible, envié a un funcionario del departamento de Arquitectura para que hablara con uno de los Gerentes del Banco acerca de cuáles eran sus necesidades --porque no queríamos que solamente se tuviera en cuenta la opinión de la Dirección Nacional de Aduanas al respecto-- para cumplir adecuadamente sus cometidos. A nuestro juicio, ese habría sido el detonante de una situación de temor que, como señalé anteriormente, no es tal.

Retomando el tema de la codificación, debo señalar que los

Documentos Unicos de Importación se leen en la Aduana --como se le llama en nuestra jerga--, y si se acepta la declaración hecha por el despachante, ello implica la aceptación de su codificación. Posteriormente, ese Documento Unico de Importación va a la mesa de codificación del Banco de la República Oriental del Uruguay. Allí, como decía hace un momento, un porcentaje pequeño --aunque para los que están comprendidos en éste puede resultar una emboscada--, se puede encontrar con que el Banco de la República Oriental del Uruguay codifica distinto. Mi idea era que esa fiscalización se hiciera simultáneamente para que el administrado no se encontrara con una posible emboscada y los funcionarios, cara a cara, unificaran criterios, lo que generalmente ocurriría. Cabe agregar que esa codificación distinta no responde a un error notorio, pues si nos sentamos a analizarla comprobaremos lo difícil y factible que resulta estar en una posición o en otra. Personalmente, he participado --no obstante, no ser un típico aduanero-- en la Junta de Aranceles --que es un órgano de alzada-- y he podido advertir que las descripciones para auditar en una posición u otra, dan lugar a ciertas dudas muy fundadas. De todas maneras, la idea antes mencionada no se pudo concretar.

También hemos tomado en cuenta otras hipótesis --en las que hemos tenido bastante éxito--, en el sentido de evitar discrepancias que perjudicaran a la Administración y al administrado. En ese sentido, en la Mesa de Valoración que funciona conjuntamente, hemos mejorado el tema de las comunicaciones y se han enviado funcionarios de Aduanas al Banco de la República Oriental del Uruguay para que, vía informática, hagan saber las discrepancias que tuvieran los funcionarios de dicha entidad bancaria respecto de la codificación que hubieran dado los

empleados aduaneros, con lo que se evitarían las reliquidaciones. Por supuesto, los verificadores controlan dichas discrepancias, para considerarlas o no, pues también ellos cumplen sus cometidos. Además, se trata de evitar que, eventualmente, algún funcionario --en forma arbitraria o por el no desempeño adecuado de sus tareas-- no prestara la debida atención. A esos efectos, se ha establecido que el funcionario verificador, que no atendiera a las observaciones puestas de manifiesto por el Banco de la República Oriental del Uruguay, pudiera hacerlo con la debida fundamentación.

Asimismo, en el ámbito de la Dirección Nacional de Aduanas, se ha establecido que los funcionarios deben indicar todos y cada uno de los bultos que han verificado. Precisamente, en la actualidad no es suficiente con que se diga que la mercancía correspondiente a tal permiso o que un Documento Unico de Importación ha sido verificado, sino que la persona encargada de esa tarea debe indicar detalladamente que controló, por ejemplo, el bulto cinco, el seis, etcétera. A esos efectos, se están efectuando auditorías para controlar si efectivamente se lleva a cabo tal o cual codificación. Al respecto, entregaría a la Comisión ciertas resoluciones que, a mi juicio, son ilustrativas de lo que acabo de manifestar.

Finalmente, y siempre en aras de funcionar adecuadamente, estamos estudiando con el Banco de la República la posibilidad de requerir las facturas definitivas, que nos darán una mayor certeza en cuanto a los valores declarados, y manteniendo conversaciones con los funcionarios de ese organismo en torno al tema de la unificación de criterios de selectividad de control. El Banco no hace --no es posible que se haga-- una verificación completa. Simplemente, dispone inspecciones, no de todo contenedor, sino de un determinado asunto que le indica su mesa técnica. A esa inspección no van esos técnicos, sino que envía funcionarios que sacan las muestras para ser analizadas. Esta actividad --no digo que esté bien o mal desarrollada de esta forma-- complica un poco la actuación conjunta, porque cuando los verificadores van a cumplir su tarea se encuentran con que la inspección no se realiza allí.

En consecuencia, estamos tratando de ver de qué modo coincidimos en esa selectividad o cómo distribuimos la tarea. La idea es que la labor de visturía se haga en un local, en forma simultánea.

Esta es, en apretada síntesis, la manera como hemos venido manejando este procedimiento para cumplir los cometidos de la Aduana.

Por último, deseo señalar que, desde el punto de vista jurídico, el proyecto de ley viola el artículo 186 de la Constitución de la República, que establece: "Los servicios que a continuación se expresan: Correos y Telégrafos, Administraciones de Aduana y Puertos y la Salud Pública no podrán ser descentralizados en forma de Entes Autónomos", etcétera. Estas tareas que se le cometen al Banco de la

República son, sin duda, típicamente aduaneras, ya que la codificación, valoración y demás que se señalan, son labores aduaneras en este país y en cualquier lugar del mundo.

Por el momento, es cuanto quería señalar.

SEÑOR MINISTRO.- Simplemente, deseo hacer algunas consideraciones adicionales.

En primer lugar, y volviendo al fondo de todos estos temas, pienso que cualquier actividad reguiatoria por parte del Estado implica una limitación a la libertad de los ciudadanos, es decir, conducir su actividad bajo determinadas formas. Por lo tanto, tiene que haber un motivo, más allá de la ideología política que se tenga. Se podrá discutir si un grado de intervencionismo mayor o menor es o no beneficioso; pero creo que a nadie caben dudas acerca de que cualquier instancia de intervención del Estado en la vida de los ciudadanos, debe tener un motivo suficiente.

En el caso concreto de la regulación del comercio exterior los únicos dos motivos válidos para intervenir, desaparecido el control de cambios que justificaba el mecanismo de la Ley Nº 10.000, la intervención del Banco de la República y demás, son, por un lado, la política comercial del país, o sea, si se considera conveniente o no regular las importaciones para facilitarlas y abaratarlas, o encarecerlas o dificultarlas, y por otro, los ingresos tributarios que el Estado percibe por los gravamenes a las importaciones. Repito que, sin necesidad de entrar a discutir ideológicamente si ello es bueno, regular o malo, éstas son las dos causas que justifican una intervención reguladora del Estado en la materia.

Ahora bien; estos dos motivos, es decir, la política comercial y los ingresos tributarios, obviamente, no son competencia de ningún Ente Autónomo de nuestro país, sino del Poder Ejecutivo. En este sentido, pues, el proyecto de ley va en contra de estas causas fundamentales y, como dijéramos al comienzo, carece de razones suficientes al desplazar esto del Gobierno Central hacia un Ente Autónomo, concretamente hacia una institución bancaria que nada tiene que ver con el comercio exterior.

Esta es la primera reflexión que quería hacer.

En segundo término, pienso que es importante que los señores senadores sepán que el Poder Ejecutivo no sólo analizó e instrumentó un mecanismo para ir desregulando las operaciones de comercio exterior, simplificándolas y aunando criterios, como señalaba el señor Director Nacional de Aduanas, sino que, además, dentro de su esquema ha concebido el fortalecimiento del funcionamiento de la Dirección Nacional de Aduanas. Ambas líneas de acción, es decir, la de desregular el comercio exterior y la de ir perfeccionando o fortaleciendo el funcionamiento de este organismo, son proyectos de largo aliento que van a exceder el término de este gobierno.

En lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la Aduana debémos señalar que el gobierno solicitó y obtuvo asesoramiento especializado del Banco Interamericano de Desarrollo, del Departamento Tributario del Fondo Monetario Internacional y de la Comunidad Económica Europea. De allí surgieron diagnósticos muy completos y precisos, y recomendaciones sobre distintas líneas de acción. Adelantamos que todo esto se encuentra en proceso de ejecución, y

reiteramos que el tema va a abarcar la próxima administración. A nuestro juicio, la meta es muy importante, puesto que se trata de transformar, fortalecer, capacitar y modernizar la Aduana uruguaya. Creemos que todo esto se vería anulado o impedido en caso de ser aprobado este proyecto de ley; carecería totalmente de sentido. Si la llave pasara a manos del Banco de la República, cualquier interés o estímulo en esta labor de fortalecer o transformar la Aduana, se perdería.

En tercer lugar, queremos señalar --adelanto que esto tiene que ver con un aspecto que mencionaba anteriormente al referirme a una de las contradicciones importantes que el proyecto tiene, concretamente, la que hace a las competencias reglamentarias del Poder Ejecutivo-- que si la lectura del proyecto, particularmente, de su artículo 3º --en el que se dice que es competencia del Poder Ejecutivo reglamentar los procedimientos y demás-- es que al Poder Ejecutivo se le conceden facultades reglamentarias que permiten imponer conductas al Banco de la República en materia de comercio exterior, jurídicamente eso significa coartar o recortar en cierto modo la autonomía del Banco de la República. Por lo tanto, a mi juicio, implica una modificación bastante sustancial a su Carta Orgánica. Si este es el razonamiento, entonces, la votación de este proyecto en la Cámara de Representantes, al no haber alcanzado el quórum que la Constitución establece para la modificación de las Cartas Orgánicas de los Bancos, está viciada de nulidad, que creo es un aspecto importante que los señores senadores deben tener presente. Inversamente, retomando el argumento y yendo hacia atrás a partir de este último elemento, si se sostiene que la

votación de la Cámara de Representantes es válida porque no existe modificación alguna de las competencias del Banco de la República y, por ende, de su Carta Orgánica, sólo se puede concluir que la referencia a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo hecha en el artículo 3º del proyecto de ley es meramente teórica y el Banco de la República continuará en el ejercicio pleno de su economía, con competencias dadas por ley en materia de comercio exterior.

Por lo tanto, a pesar del enunciado del artículo primero del proyecto, no habrá libertad de importación, unificación de trámites, eficiencia, ni ninguno de los valores que dicho proyecto enuncia pero que en sustancia derrota.

En definitiva, estos son los tres comentarios que deseaba realizar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de concederle la palabra al señor senador Astori, la Presidencia desea advertir que desde hace diez minutos se encuentra en antesala el señor Presidente del Directorio del Banco de la República, acompañado por asesores y otros Directores, quienes habían sido convocado a esta Comisión a la hora 11.

SEÑOR ASTORI.- El señor Ministro aludió a una hipótesis personal --así lo subrayó-- sobre los motivos que impulsan este proyecto de ley; comienzo por señalar brevemente que no los comparto y simplemente me limito a dejar la constancia en base a dos razones porque, como siempre ocurre en estos casos, no creo que el tema deba ser debatido o discutido.

En primer lugar, el señor Ministro atribuye responsabilidades a un sindicato que hoy no está presente aquí y que es quien tiene que dar respuesta a esa atribución de motivaciones. En mi calidad de senador, quiero aclarar que los motivos que me llevan a respaldar este proyecto no son los que el señor Ministro ha señalado sino otros y, de acuerdo con lo que él mismo señaló, son aquellos que pueden estar en discusión en este momento y que comparto integralmente. Los mismos refieren tanto a la política comercial del país como a su política tributaria y fiscal.

Declaro que nuesta preocupación en este tema sólo se inspira en

esos dos puntos de vista y, en el acierto o en el error, nosotros estamos intentando contemplar de la mejor manera posible el interés nacional en las dos áreas que señalaba el señor Ministro en su última intervención.

La segunda apreciación que deseo hacer --esto ya lo manifestamos el año pasado cuando se comenzó a discutir el tema-- es que en términos generales, en abstracto, nosotros también compartimos totalmente el concepto de que la doble aduana supone una situación perniciosa. Más aún: diría que es irracional, porque genera para el país hechos inconvenientes. Esto lo hemos sostenido siempre y, a la vez, hemos dicho que el país tiene una realidad peculiar que no podemos olvidar y que se remonta desde muy lejos. Todo ello --nos guste o no-- le ha dado al Banco de la República una injerencia muy especial en las operaciones de comercio exterior y, al mismo tiempo, ha significado que la Aduana tuviera una historia que todos conocemos --no es necesario detallarla-- y que forma parte de esa realidad peculiar que, a nuestro juicio, no se puede desconocer. Estoy seguro que ninguno de los que estamos aquí presentes la desconoce, incluido el señor Ministro, porque así lo señaló en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes el día 16 de agosto del año pasado. Concretamente, en la página 31 de la versión taquigráfica correspondiente a esa sesión --aclaro que dicha versión no está corregida--, al hablar de una Aduana única, el señor Ministro señala: "A eso debe tender nuestro país. Evidentemente todos tienen realidades distintas y el nuestro parte de una, y para llegar a ese fin óptimo" --o sea, el de la única-- "debemos transitar determinados pasos que ni yo ni nadie sabe cuanto van a demorar". Precisamente, esto es

lo que yo deseaba señalar --ahora con palabras del señor Ministro--, es decir, que se trata de una realidad peculiar del Uruguay. En todo caso, nuestro pensamiento es que no se puede pasar de una doble aduana a una aduana única sin transición y que esta es una época de transición.

En cuanto al argumento del señor Director Nacional de Aduanas sobre la violación de la Constitución, debo decir que, a mi juicio, ese es un tema polémico. En todo caso, si se acepta que ello es así, en el Uruguay habremos violado la Constitución --desde este punto de vista-- durante décadas, porque el Banco de la República siempre tuvo una injerencia muy grande en las operaciones de comercio exterior; mucho más antes que ahora. En todo caso, respeto el argumento y simplemente me limito a señalar esa realidad.

Por otro lado, considero que tenemos responsabilidad legislativa en este tema, porque todo el problema se origió aquí, en el Parlamento. A mi entender, el motivo desencadenante fue aquella Rendición de Cuentas del año 1992, correspondiente al Ejercicio 1991, en la que se incluye una disposición que le atribuye a la Aduana competencias en materia de verificación física y valoración. Entonces, si el problema se generó legislativamente, puede pensarse que si se cometió algún error, éste puede enmendarse legislativamente. A esto también alude el señor Ministro en la sesión a que hice referencia hace un momento, cuando en la página 30 señala: "Lo primero que quisiera señalar en relación a esto es que la única amenaza que pudiera haber surgido al marco legal del Banco de la República en materia de operaciones de comercio exterior proviene, si es que así se la interpreta, no del Poder Ejecutivo sino del Poder Legislativo".

Comparto este juicio porque fue en este ambito en donde se originó el problema.

En ese mismo pasaje, el señor Ministro agrega: "Entonces, si existe un temor en cuanto al apoyo legal de las competencias del Banco de la República en materia de comercio exterior, sólo puede nacer de una disposición legislativa, sobre la que no tuvo iniciativa el Poder Ejecutivo". Hago esta referencia para señalar que está bien que se esté discutiendo en el Parlamento este problema; en buena medida nació en este Poder y aquí hay que analizarlo y buscar salidas al mismo.

Por otro lado, dentro de este marco --pido excusas si fui demasiado extenso, pero el señor Ministro también lo fue y había muchos elementos para analizar-- deseo preguntar concretamente si la idea del Poder Ejecutivo es pasar a la aduana única sin transición, suprimiendo las funciones del Banco de la República.

SEÑOR MINISTRO.- Este aspecto se vincula con el razonamiento que venía desarrollando el señor senador, que trataré de sintetizar. Si lo interpreto incorrectamente, le solicito que me corrija. Estamos de acuerdo en que la doble aduana es perniciosa e indeseable, pero el Uruguay tiene una realidad peculiar. Precisamente, el señor senador parte de esa situación peculiar porque es la historia de la aduana.

SEÑOR ASTORI.- Y también la del Banco de la República.

SEÑOR MINISTRO.- Entonces, admitido el hecho de que es absurdo tener una doble aduana y aceptada la idea de que tenemos una historia que podríamos llamar peculiar --no tenemos por qué precisar más los calificativos-- hago el siguiente razonamiento. En primer lugar, esa historia peculiar se desarrolló bajo el régimen de la doble aduana

--que es el que teníamos-- y, a su vez, la historia peculiar de la aduana también se formó bajo el sistema de la doble aduana.

Entonces, no es manteniendo la doble aduana que mejoraremos esas peculiaridades, ni congelando por ley dicho sistema que podremos llegar a esa finalidad que todos queremos, que es la de una sola aduana.

Ya he dicho que este proceso insumirá mucho tiempo. También dije --y el Poder Ejecutivo lo ha probado en los hechos-- que actualmente no es conveniente hacer desaparecer de un plumazo al Banco de la República del tema "operaciones de comercio exterior". Reitero que no sólo lo he dicho, sino que lo he probado, incluso actuando ilegalmente. Si de algo se puede acusar al Poder Ejecutivo, es de haber mantenido al Banco de la República actuando en determinadas actividades relativas al comercio exterior, contraviniendo la ley.

Creo que lo anterior es una contestación suficiente, palmaria, a la pregunta muy sustancial realizada por el señor senador Astori. El quería saber si el Poder Ejecutivo quiere, a la fecha, sin solución de continuidad, ir a la aduana única. La contestación es: no. Por ello, a pesar de que la ley nos mandaría excluir al Banco República, no lo hemos hecho.

Sostenemos, sí, que es necesaria una etapa de transición --que la estamos cumpliendo y que conlleva, como complemento indispensable, todo un trabajo de fortalecimiento y reforma del Organismo que estamos encarando-- que requiere de una gran flexibilidad práctica, que va a quedar inmediatamente derrotada de congelarse, por ley, la doble aduana.

Reitero que estamos en una etapa de transición que nadie sabe cuánto tiempo va a insumir. Sin embargo, si mañana consagramos por ley la intervención previa del Banco de la República, se va a terminar todo

esto; se va a terminar cualquier esfuerzo tendiente a hacer algo en la Aduana, porque ello va a carecer de motivo. Volveremos, por medio de una ley, al mecanismo de la doble aduana, que fue el que generó lo que el señor senador Astori calificaba de "historia peculiar", criterio que comparto. Se va a terminar la transición y nunca llegaremos a la meta, que también anhelo, de tener una sola aduana.

Esto está ligado a la otra argumentación que se ha hecho --que provino, fundamentalmente, de los dirigentes sindicales de AEBU-- en el sentido de que el Banco de la República se ha quedado sin marco legal, en mérito a la disposición establecida en la Rendición de Cuentas. Además, sin marco legal no puede actuar.

Con todo respeto, debo decir que eso no es verdad; y la experiencia confirma mis palabras.

Quiero recordar que la supuesta desaparición del marco legal, por obra del artículo correspondiente de la Rendición de Cuentas, se produjo el 1º de enero de 1993. Entre esa fecha y el mes de julio, que fue cuando el Poder Ejecutivo puso en vigor, por vía reglamentaria, el Documento Unico de Importación, transcurrieron seis meses de supuesta ausencia de marco legal. Durante ese tiempo, nadie dijo nada, ni hay evidencia de que haya habido algún efecto negativo por esa supuesta ausencia de marco legal. La reacción se produce recién en el mes de julio, momento en que entraron en vigor las reformas, como el Documento Unico, etcétera.

Esto evidencia que no ha habido ausencia de marco legal y que ello no ha provocado ningún tipo de situación negativa. Además, desde julio del año pasado ha transcurrido casi un año de funcionamiento de todo esto y no hay ninguna evidencia de consecuencias negativas surgidas por

esa, reitero, supuesta ausencia de marco legal, ya que las cosas están funcionando.

SEÑOR ASTORI.- Obviamente, el Poder Ejecutivo no quiere pasar sin transición a una aduana única, criterio que me alegra, porque lo comparto. Los aquí presentes, no sabemos cuánto puede durar dicho período de transición.

Debo decir que la peculiaridad de la situación es a dos puntas. No sólo aporta peculiaridad la Aduana, sino que también lo hace el Banco de la República, que ha tenido una larga historia de intervención en las operaciones de comercio exterior.

En la peculiaridad a la que hemos hecho mención hay cosas buenas y cosas malas.

Ahora bien, ¿cuál es la transición? Esto también tiene dos puntas. Por un lado, que el Banco de la República siga participando en las operaciones de comercio exterior y, además, que se fortalezca y transforme la Dirección Nacional de Aduanas. Ambas cosas se están realizando, pese a que no sabemos cuánto tiempo va a insumir su realización.

Declaro mi total acuerdo en que se esté fortaleciendo y transformando la Dirección Nacional de Aduanas y expreso que deseo que se modernice todo ese aparato de control en el país.

Para ser justos --ya que anteriormente cité parcialmente palabras del señor Ministro, ahora deseo hacerlo en ese mismo sentido--, debo decir que en la versión taquigráfica a la que ya hice referencia, el señor Ministro expresaba: "Pero es obvia la conveniencia desde el punto de vista real y práctico de que el Banco de la República Oriental del Uruguay continúe participando en las operaciones de comercio exterior

y que lo haga de manera coordinada, entre otros, con la Dirección Nacional de Aduanas. Por lo tanto, ese temor a que hacía referencia el señor Diputado Morell" --que fue quien formuló la pregunta al señor Ministro-- "no nace ni está anidado en el Poder Ejecutivo."

Con esto, el señor Ministro liga este problema con el origen legislativo del mismo.

No quiero discutir ahora --no es la finalidad de esta sesión-- el hecho de que no compartimos la circunstancia de que estemos en una situación que, desde el punto de vista legal, es positiva para ir procesando esa transición. Estamos trabajando para modernizar y transformar la Aduana. Apoyamos esta línea de trabajo, pero creemos --a diferencia del señor Ministro-- que aquella Rendición de Cuentas de 1992 --correspondiente al Ejercicio 1991-- generó problemas legales. Además, pensamos que actualmente el Banco de la República carece de sustento, desde ese punto de vista, para participar en forma coordinada con la Dirección Nacional de Aduanas en esta etapa de transición.

Naturalmente, podemos estar de acuerdo o no --parecería que discrepamos en este punto--, pero hoy, a nuestro juicio y luego de la Rendición de Cuentas, el Banco de la República carece del sustento de normas legales para participar, coordinadamente, con la Dirección Nacional de Aduanas. Como consecuencia, podría ser objeto --no digo que por este Poder Ejecutivo-- de lo que el señor Ministro llamó "borrado de un plumazo", justamente porque no existe marco legal al respecto. Si el día de mañana el Poder Ejecutivo --reitero que no me refiero al actual-- quisiera borrar de un plumazo al Banco de la República de las operaciones de comercio exterior, lo podría hacer sin violar ninguna norma. Esa es nuestra preocupación.

SEÑOR MINISTRO.- Si efectivamente existe esa preocupación --no tengo por qué dudarlo, alcanza con que lo diga el señor senador-- de ausencia de marco legal que, reitero, no ha tenido ninguna manifestación práctica negativa, la solución estaría en derogar la famosa norma de la Rendición de Cuentas; pero no es necesario pasarse para el otro lado y montar por ley la superestructura de la doble aduana.

SEÑOR ASTORI.- Recogeremos eso como una idea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor Ministro de Economía y Finanzas y al señor Director Nacional de Aduanas su comparecencia en esta Comisión. Vamos a hacer un breve cuarto intermedio a efectos de despedir a la delegación visitante y recibir a los representantes del Banco de la República.

(Se retiran de Sala el señor Ministro de Economía y Finanzas y el señor Director Nacional de Aduanas)

(Ingresan a Sala el señor Presidente del Banco de la República y asesor)

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión, agradezco la presencia de quienes nos visitan y pido excusas por el atraso generado en el desarrollo de nuestro trabajo que, lamentablemente, es frecuente en la labor parlamentaria. Nos gustaría que nos trasmitieran la opinión de la Institución acerca de la Carpeta Nº 1384/93, Operaciones de Comercio Exterior. Se trata de un proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes que oportunamente se hizo llegar al Banco de la República.

SEÑOR CAT.- Señor Presidente: he concurrido acompañado por el Gerente, señor Barbieri, especialista en temas de comercio exterior, por lo que me gustaría que se le diera la palabra para cualquier aclaración específica.

Desde el punto de vista del Banco de la República, este proyecto de ley es innecesario porque lo único que precisaría nuestra

Institución sería la derogación del artículo 152 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992, para volver a tener el marco legal que poseía en su momento, y a una situación que la amparaba en las gestiones que realizaba en lo que tiene que ver con el comercio exterior. En definitiva, esta es la conclusión que quería trasmitir a los miembros de la Comisión.

Deseo destacar lo siguiente. He leído las exposiciones de motivos y las versiones taquigráficas de las reuniones de las Comisiones de la Cámara de Representantes en las que se discutió acerca de este proyecto de ley, y creo que en general todos están de acuerdo con que en algún momento lo lógico sería que en el Uruguay hubiera una única Aduana donde se hiciera todo lo concerniente al comercio exterior y que el Banco de la República no interviniera para nada. Ese sería el final de la historia. Pero para que ello suceda --reitero que quizá en algún momento sea posible-- se necesita que se dé una serie de situaciones.

Una muy importante es que la Aduana esté en condiciones de realizar las tareas de codificación, evaluación y verificación --que es todo aquello que hoy hace el Banco de la República y que todos reconocen que es hecho con eficacia y eficiencia-- de una manera similar o mejor a la que se lleva a cabo actualmente. Hasta que eso no ocurra es impensable que la Aduana pueda sustituir al Banco de la República en esta materia. Sin embargo, entendemos que en algún momento lo debería hacer.

Por otra parte, sucede que a lo largo de varios años de ejercer esta función --porque fue un cometido que se le asignó--, el Banco de la República tiene montada una organización de comercio exterior de cerca de 200 funcionarios con una gran especialización y con un costo

importante. A la vez, recibe una gran cantidad de recursos por comisiones, equivalente a la utilidad, por ejemplo, del año 1993.

Entonces, es evidente que para que el Banco no siga desarrollando esa función, se hace necesario buscar una manera de reestructurar este sector y de obtener recursos sustitutivos. Cabe destacar que en este momento estamos estudiando la posibilidad de contratar una consultora extranjera para que realice una reestructura de fondo del Banco a efectos de poder hacerlo más competitivo en momentos de gran competencia con la banca privada y con la región.

Esto es algo que comenzará dentro de muy poco y, sin duda, en el estudio de la reestructura se analizará también el comercio exterior.

En definitiva, para que exista una aduana --cosa que todo el mundo piensa que es razonable-- se tienen que dar los pasos necesarios tendientes a la especialización de la actual , para que el Banco de la República pueda ir, con tiempo, sustituyendo las tareas que ejerce. Sin ninguna duda, todo esto demandará algún tiempo.

Otro aspecto a destacar es el que tiene que ver con la derogación del artículo 152, que quitaba el marco legal que tenía el Banco de la República. Es bueno tener en cuenta --y los señores legisladores lo habrán leído ya en todas las intervenciones de quienes asistieron a las Comisiones a expresar sus opiniones con respecto al tema-- que ha existido una verdadera coordinación entre todos los que están trabajando en este tema: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Aduanas y Banco de la República. Igualmente, se busca una coordinación de todas aquellas tareas que estaban, de alguna manera, duplicadas en las dos últimas instituciones. A pesar de que el artículo 152 quitó el marco legal al Banco de la República, el Poder Ejecutivo, a través de un decreto, le permite continuar con las tareas que estaba desarrollando, sin aparente merma, coordinándolas a su vez con las actividades similares que realiza la Aduana. Desde ese punto de vista, el Banco de la República no tiene ninguna queja ya que, reitero, ese decreto le permite mantener todas las actividades de comercio exterior que ha desarrollado hasta ahora. Tal como me lo hizo notar en su momento el señor Barbieri --y lo señalo para que los señores legisladores puedan advertir lo que significa el hecho de no tener el

marco legal--, a pesar de que la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas estén de acuerdo en que el Banco continúe funcionando, podía suceder, por ejemplo, que un funcionario vista de la Aduana, frente a alguna codificación o valoración del Banco, pudiera alegar desconocimiento, porque en definitiva es él quien tiene el marco legal y no la institución. Más tarde, alguien tendría que decidir sobre eso y, entonces, si la justicia determinara que el Banco, en la situación actual, no tiene marco legal, podrían crearse situaciones muy complicadas. Reitero, pues, que para el Banco de la República es suficiente con la derogación del artículo 152, ya que lleva a una situación anterior en la cual se podría seguir trabajando y coordinando, tal como se está haciendo ahora. Pienso que eso permitiría dirigirnos, en un plazo más extenso, hacia aquello en lo que todos coincidimos. Precisamente, es la situación actual la que torna difícil llegar a ese punto en la materia.

Lo que hoy está haciendo el Banco de la República en este nuevo esquema intermedio --mejor que el que existía anteriormente-- es actuar junto con la Aduana en una Mesa de Valoración que tiene su lugar físico en el Banco. Allí se desempeñan los valoradores de esta última institución y los de la Dirección Nacional de Aduanas, presididos por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. En este sentido, una de las metas era lograr que la valoración que hace el funcionario del Banco, sea en el mismo momento y coincidente con la que realiza la Aduana. En este momento, debido a formaciones diferentes, esto no resulta fácil aunque, repito, es una meta a la que nos hemos propuesto llegar. Sin embargo, cualquier diferencia o divergencia que

pudiera surgir en esa valoración es definida por quien preside la Mesa.

En lo que respecta a la codificación --asunto muy especializado y, en ese sentido, conviene señalar que el Banco posee muchos técnicos que trabajan en dicha materia-- podemos señalar que el Banco de la República realiza la suya, es decir, establece el porcentaje de los permisos que debe codificar. En este sentido, solicito al señor Barbieri que explique en qué porcentaje del total de las importaciones interviene el Banco de la República. Por supuesto, la Aduana realiza también su labor de codificación y cualquier discrepancia que pudiera surgir entre ambos, debe ser dirimida.

Reitero que se está tratando de lograr un trabajo coordinado que, en el futuro --siempre que se cumplan las dos actividades que se deben llevar a cabo en la Aduana y en el Banco de la República, reestructurándose este último--, permita llegar a lo que todos los uruguayos deseamos: que también en nuestro país exista una aduana, tal como sucede en el resto del mundo, sin que esto implique el hecho de que sea sólo ella quien deba intervenir. Como todos sabemos, en algunos países existe también un organismo que controla la tarea aduanera en algunos aspectos.

Esta es la opinión que me merece este proyecto de ley. El señor Barbieri podrá explicarles un poco mejor la labor que se está realizando en el tema de la valoración y codificación, en coordinación con la Dirección Nacional de Aduanas.

SEÑOR BARBIERI.- Desde el inicio del DUI, en julio de 1992, la Aduana y el Banco de la República han intentado trabajar en forma coordinada. Lo primero que se hizo fue la instalación de una Mesa de Valoración en el ámbito del Banco de la República. Como bien lo expresaba el señor

Presidente de la institución, se intenta llegar a una sola valoración, aunque ello todavía no ha sido posible porque los criterios no son iguales. Ha habido diferencias, aunque no de mucha entidad, las que se superan siempre a través del Presidente de la Mesa, que es el delegado del Ministerio de Economía y Finanzas.

En lo que respecta a la codificación, la situación es un poco distinta. Existe una Mesa de Lectura que funciona en la Dirección Nacional de Aduanas. Allí se realiza una codificación "a priori", luego de la cual llega el registro informático al Banco de la República, con la documentación que lo avala, procediéndose entonces a la codificación. Tal como lo señaló el ingeniero Cat, un 50% del DUI es codificado por profesionales universitarios —ingenieros industriales, ingenieros químicos y químicos farmacéuticos--, mientras que el resto es codificado por funcionarios que tienen una idoneidad de más de veinte años en esa especialidad.

Espero haber aclarado un poco cómo es el procedimiento; de todos modos, estoy dispuesto a evacuar cualquier consulta que se desee realizar.

SEÑOR ASTORI.- Considero que la exposición del señor Presidente del Banco, así como también la del señor Gerente de Comercio Exterior han sido muy claras e ilustrativas. Vivimos una época de transición hacia una aduana única, que no sabemos cuánto dura, pero en la que al Banco de la República le toca una actividad que viene desarrollando, según expresaron nuestros visitantes.

Concretamente, deseo saber si a juicio del Banco de la República, existe hoy en día --después de aquella disposición de la Ley de Rendición de Cuentas de 1992 que introdujo lo que para nosotros es un

problema en este sentido-- un marco legal suficiente que dé sustento a las tareas que, al menos por un tiempo más, tendrá que seguir cumpliendo.

SEÑOR CAT.- Entendemos que el Banco de la República hoy no tiene sustento legal, y por eso pensamos que sería suficiente derogar el artículo 152 de la Ley Nº 16.320. De esa manera, el Banco de la República volvería a contar con el marco legal que tuvo en su momento.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Antes que nada, deseo pedir excusas por no haber podido escuchar la primera parte de la exposición del señor Presidente del Directorio del Banco de la República, en virtud de que estaba manteniendo una conversación con el señor Ministro de Economía y Finanzas.

En consecuencia, sólo deseo saber si el Directorio de dicho Banco está a favor o en contra de este proyecto de ley.

SEÑOR CAT.- Entendemos que este proyecto de ley es innecesario porque creemos que lo que se precisa para que el Banco de la República vuelva a tener el marco legal es, lisa y llanamente, la derogación del artículo 152. De este modo, tendría el funcionamiento anterior, lo que permitiría --tal como sucedió siempre-- toda esa coordinación que se está haciendo a nivel de los organismos que intervienen. Si así fuera, con el tiempo, se podría llegar a la meta final, o sea, a que la Dirección Nacional de Aduanas se especializara en este tema y tuviera a su cargo las tareas que ahora realiza el Banco. En ese caso, deberíamos contar con el tiempo necesario para reestructurar los sectores de esta Institución que hoy intervienen en el cumplimiento de estas actividades. Por otra parte, hay que tener en cuenta los ingresos que actualmente percibe el Banco por ello, que equivalen a la utilidad

que tuvo en el año 1993.

Concretamente, desearíamos reestructurar estos sectores, que hoy día tienen una gran especialización que no debemos perder.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Simplemente, deseo dejar constancia de que, a partir de las palabras del ingeniero Cat, interpreto que el Banco está en contra de este proyecto de ley.

SEÑOR CAT.- Reitero que este proyecto de ley no es necesario por las razones que ya señalé.

SEÑOR BOUZA.- Debo indicar que me surge una duda con respecto a este tema.

El proyecto de ley que aprobó el Senado suspendió la vigencia del inciso final del artículo 152 de la Ley Nº 16.320. Por su parte, el que aprobó la Cámara de Representantes derogó el artículo 152 en su totalidad. El señor Cat ha manifestado que por la vía de la derogación del inciso final del artículo 152, el Banco recuperaría las normas legales que le otorgan competencia para intervenir en operaciones de comercio exterior. Concretamente, deseo saber cuáles son esas normas.

SEÑOR BARBIERI.- El Banco cuenta con los artículos 2º y 9º de la Ley Nº 10.000, ratificados por la Ley Nº 12.670, que le confiere todas las funciones que tenía el contralor de importaciones y exportaciones.

SEÑOR BOUZA.- Entonces, se puede entender que la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria derogó esa disposición.

SEÑOR BARBIERI.- En opinión de los abogados del Banco ello no es así, ya que se confiere la libre importación. Esto significa que se libera, pero con determinados controles; es decir que está permitida toda mercadería. En este caso, podríamos hablar de libertad sin libertinaje.

SEÑOR BOUZA.- Creo que es una discusión bastante compleja; de todos modos, yo no hablaría de libertad sino de adecuación jurídica. Desde mi punto de vista, inicialmente, la supervivencia de las normas contenidas en la Ley Nº 10.000 resulta absolutamente contradictoria con el régimen que se estableció en la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria.

En primer lugar, estamos ante un proyecto de ley que aprobó el Senado --aclaro que no contó con mi voto-- y que, como tal, se envió a la Cámara de Representantes para que ésta interviniera en su proceso de elaboración. De acuerdo con la Constitución, la segunda Cámara puede modificar el proyecto de ley enviado por la primera, cosa que hizo en este caso, puesto que le introdujo cambios sustanciales. En consecuencia, este proyecto de ley volvió al Senado. Cabe señalar que la única facultad que éste tiene es admitir el texto tal como lo aprobó la Cámara de Representantes o, en su defecto, manifestar su discrepancia y mantenerse en el proyecto de ley original, con lo que habría que convocar a la Asamblea General para que resuelva la diferencia por dos tercios de votos.

Entonces, la propuesta que ha hecho el señor Cat en el sentido de solicitar la derogación del inciso final del artículo 152, a mi juicio, es prácticamente imposible, teniendo en cuenta el procedimiento que se debe seguir para la sanción de este proyecto de ley. Esa iniciativa implicaría un tercer proyecto, que solamente podría ser sancionado por la vía de un pronunciamiento de la Asamblea General por los dos tercios de votos. Por supuesto que esto no es imposible, pero ese es el único camino.

En segundo término, me pregunto si por la vía de la derogación del

artículo 152 pueden sobrevivir las normas que ya fueron derogadas por esta disposición. Cuando una norma aparece en el mundo jurídico y deroga leyes anteriores, ¿puede crearse otra que establezca su derogación y, por tanto, renacer las disposiciones de aquéllas? A mi juicio, esto no se puede hacer. Simplemente, deseo que nos ubiquemos en la complejidad de este tema y pensemos en las posibles consecuencias de los planteos que se están realizando. Creo que sería bueno --hace unos instantes escuchamos la opinión del señor Ministro de Economía y Finanzas-- que el Poder Ejecutivo, junto con el Directorio del Banco de la República, elaborara una iniciativa que incorporase una norma --que se presentara como iniciativa ante el Parlamento--, a fin de establecer el marco jurídico que estime conveniente, para que comience a regir en el futuro.

Reitero que a través de este procedimiento ya iniciado, no podemos pretender llegar a la solución que ha sugerido el señor Cat, ni tampoco podemos hacer resucitar normas que ya dejaron de existir en el mundo jurídico.

SEÑOR CAT.- El señor senador Bouza ingresó en el terreno jurídico y, con toda seguridad, debe tener razón en su planteamiento. Sostenemos que para el Banco sería suficiente la derogación del artículo 152 --no sé si la palabra jurídicamente apropiada es derogación-- para permitir así que vuelvan a regir los artículos derogados de la Ley Nº 10.000.

SEÑOR ASTORI.- Estimo que el razonamiento formal del señor senador Bouza es impecable y aporta un elemento de juicio fundamental para decidir la trayectoria futura de este tema.

Por otro lado, deseo hacer una reflexión un tanto simétrica con la

del señor senador Alonso Tellechea, quien establecía con mucha precisión lo que interpretó de la respuesta del señor Cat. Por mi parte, también deseo dejar constancia en la versión taquigráfica de lo que he interpretado de sus expresiones.

El señor Presidente del Directorio del Banco de la República ha indicado que, a su juicio, es innecesario este proyecto de ley. Pero, en lo que tiene que ver con el fondo del asunto, ha opinado que el Banco debería tener un sustento legal para esta época de transición, que no es el que existe ahora. Después de escuchar la intervención del señor senador Bouza, que ha sido decisiva, no sé cómo vamos a solucionar este problema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo hacer una breve consulta a los representantes del Directorio del Banco de la República acerca de un aspecto diferente al medular que estamos discutiendo, sobre el que las clarificaciones efectuadas son de por sí suficientes.

El señor Presidente del Banco nos informaba que el personal afectado a esta tarea asciende a aproximadamente doscientas personas. Deseo saber si las condiciones funcionales de estos empleados, en la actualidad, se ven afectadas por este régimen jurídico de transición entre la situación vigente y la futura. Concretamente, me refiero a si su carrera administrativa y su remuneración se verán afectadas, o si sus derechos de funcionarios sufrirán alguna lesión. Digo esto porque soy partidario de que nuestra Administración Pública encare reformas muy profundas y drásticas con coraje y decisión. Pero de la misma manera que pienso esto con mucha firmeza, también considero que ello no debe hacerse sacrificando la situación de los funcionarios que se encuentran en determinado "status", que no ha sido creado por ellos, sino por las propias circunstancias. A mi entender, ello debe ser debidamente tenido en cuenta.

SEÑOR CAT.- La respuesta, señor Presidente, debe ser abordada en dos etapas.

En la situación actual, el Banco de la República está cumpliendo con todos los compromisos, tal como lo venía haciendo hasta ahora. Reitero que la diferencia radica en que los estamos coordinando con la Dirección Nacional de Aduanas y, en lo posible, estamos tratando de

perfeccionarnos, a los efectos de que las tareas de valoración, y eventualmente, las de codificación, se realicen en forma conjunta. Hasta el momento no se ha lesionado el derecho de ningún funcionario del Banco de la República; los que hoy están trabajando en la Dirección Nacional de Aduanas cuando ingresan los documentos, son empleados del Banco con todos sus derechos; es decir que no ha habido ninguna modificación.

Por otra parte, si en el futuro se llegara a la situación en que el Banco no actuara más en el tema de comercio exterior, ello será motivo de análisis en una reestructura del Banco, en la que, por supuesto, no se van a lesionar los derechos de los funcionarios. En su momento, esto será estudiado a fondo, ya que la Institución cuenta con personal especializado en temas netamente de comercio exterior, de los cuales algunos seguirán cumpliendo su función o se desempeñarán en futuras actividades que el Banco emprenda dentro de este proceso de reestructura.

De manera que estamos totalmente de acuerdo en que cualquier modificación que hubiere en el papel del Banco con respecto al tema del comercio exterior, no deberá lesionar el derecho de sus funcionarios.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión agradecemos al señor Presidente y al señor Gerente de Comercio Exterior del Banco de la República por el informe y las opiniones que han tenido a bien trasmitirnos.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 12 y 5 minutos)